

ед. Наций, 23.08.2004, S/2004/616 // Орг. Объед. Наций. – Режим доступа: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/395/31/PDF/N0439531.pdf?OpenElement>. – Дата доступа: 20.09.2016.

12. Объединение наших преимуществ: активизация усилий ООН по содействию верховенству права [Электронный ресурс] : Доклад Генер. Секретаря Орг. Объед. Наций, 14.12.2006, A/61/636-S/2006/980 // Орг. Объед. Наций. – Режим доступа: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/661/03/PDF/N0666103.pdf?OpenElement>. – Дата доступа: 20.09.2016.

13. ООН и верховенство права [Электронный ресурс] // Орг. Объед. Наций и верховенство права. – Режим доступа: <https://www.un.org/ruleoflaw/ru/un-and-the-rule-of-law/>. – Дата доступа: 20.09.2016.

14. Управление Верховного комиссара по правам человека [Электронный ресурс] // Орг. Объед. Наций и верховенство права. – Режим доступа: <https://www.un.org/ruleoflaw/ru/un-and-the-rule-of-law/office-of-the-high-commissioner-for-human-rights/>. – Дата доступа: 20.11.2016.

15. Фонд демократии ООН [Электронный ресурс] // Орг. Объед. Наций и верховенство права. – Режим доступа: <https://www.un.org/ruleoflaw/ru/un-and-the-rule-of-law/united-nations-democracy-fund/>. – Дата доступа: 20.09.2016.

16. Программа развития ООН [Электронный ресурс] // Орг. Объед. Наций и верховенство права. – Режим доступа: <https://www.un.org/ruleoflaw/ru/un-and-the-rule-of-law/united-nations-development-programme/>. – Дата доступа: 20.09.2016.

17. Детский фонд ООН [Электронный ресурс] // Орг. Объед. Наций и верховенство права. – Режим доступа: <https://www.un.org/ruleoflaw/ru/un-and-the-rule-of-law/united-nations-childrens-fund/>. – Дата доступа: 20.09.2016.

18. Отправление правосудия: программа действий по укреплению верховенства права на национальном и международном уровнях [Электронный ресурс] : Доклад Ген. Секретаря ООН, 16.03.2012, A/66/749 // Орг. Объед. Наций. – Режим доступа: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/267/03/PDF/N1226703.pdf?OpenElement>. – Дата доступа: 20.09.2016.

УДК 341.645

РЕФОРМИРОВАНИЕ КОНТРОЛЬНОГО МЕХАНИЗМА ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В РАМКАХ СОВЕТА ЕВРОПЫ

В.В. Грохотова,

доцент кафедры государственно-правовых дисциплин ФГБОУ ВО «Новгородский государственный университет имени Ярослава Мудрого» кандидат исторических наук, доцент

Создание в рамках Совета Европы уникального механизма Европейского Суда по правам человека (далее - ЕСПЧ) стало одним из самых знаменательных событий послевоенной истории. Ратификация Россией Европейской конвенции о

правах человека в мае 1998 г. ознаменовала новую веху в развитии всей правовой системы нашей страны, включая и активную судебную реформу.

К началу XIX века членами Совета Европы стали практически все европейские государства, при этом вступление новых членов значительно увеличило поток жалоб в ЕСПЧ. В результате к началу 2000-х Суд перестал справляться с объемом поступающих жалоб, несмотря на то, что процентное соотношение жалоб, оставленных без рассмотрения по существу, как правило, из-за признания их неприемлемыми, составило более 90%.

Для того чтобы гарантировать эффективность работы Суда на протяжении длительного времени, Конференция по Правам Человека Министров Европейских Стран, проведенная в Риме в ноябре 2000 года в честь 50-летия подписания Конвенции, призвала Комитет Министров «...Как можно скорее начать тщательное изучение различных возможностей для обеспечения эффективности Суда...» [7].

Разработка предложений по совершенствованию процедуры Суда была поручена Ведущему Комитету по Правам Человека (CDDH, le Comité directeur pour les droits de l'homme). Комитет учредил Группу по Обеспечению Работы Механизма по Защите Прав Человека (GDR, Groupe de réflexion sur le renforcement du mécanisme de protection des droits de l'homme). Результатом работы Комиссии стало вынесение на рассмотрение государств-членов проектов дополнительных Протоколов к Конвенции.

В апреле 2004 года Комитет по Правам Человека направил Комитету Министров проект Протокола с изменениями в Конвенцию, а на 114-й сессии в мае 2004 года Комитет Министров принял Протокол, а также декларацию «Об обеспечении эффективности выполнения Европейской Конвенции о Правах Человека на национальном и европейском уровне» [1]. Государства-участники признали необходимость срочных реформ и выразили свою готовность к ратификации Протокола №14 в течение двух лет. Текст вносящего изменения Протокола был открыт для подписания государствами-участниками Совета Европы, подписавшими Европейскую Конвенцию о Правах Человека, 13 мая 2004 года.

Протокол №14 не предполагал радикальных изменений в установленную Конвенцией систему контроля. Целью его являлось улучшение функционирования существующего механизма путем предоставления Суду процедурных средств и необходимой гибкости для своевременного рассмотрения жалоб, позволяя ему сконцентрироваться на самых важных делах, требующих тщательнейшей проверки. Для достижения указанных целей, Протокол предусматривал изменения в трех основных сферах:

- усиление фильтрационной способности Суда в связи с получением большого количества необоснованных жалоб;
- новый критерий приемлемости жалоб, по которым заявитель не понес значительного ущерба;
- меры для работы с повторными жалобами.

Кроме того целью Протокола 14 были в том числе усовершенствование независимости судей ЕСПЧ человека через увеличение срока избрания судей без права переизбрания, ускорение рассмотрения дел, установление приоритетных дел.

Российская Федерация (далее – РФ) стала последним 47-м государством, ратифицировавшим Протокол №14. Решение принималось долго и трудно. Впервые Государственная Дума РФ рассмотрела вопрос о ратификации Протокола №14 в декабре 2006 года. Тогда депутаты проголосовали против ратификации, а в качестве главной причины указывали положение Протокола о том, что решение о принятии дела к рассмотрению может вынести один судья ЕСПЧ, а не трое, как раньше. Только спустя четыре года Протокол № 14 был ратифицирован нашей страной и вступил в силу 8 февраля 2010 г. Президент РФ Д.А.Медведев заявил сразу после решения о ратификации Протокола №14: «Мы заинтересованы в том, чтобы таким образом усовершенствовать наше правосудие, чтобы оно было эффективным, и создать условия, когда у наших граждан не было бы необходимости прибегать к услугам международных судов или, во всяком случае, количество таких случаев было бы существенно меньше. Потому что наша задача – создать именно качественное правосудие, которое помогает нашим гражданам непосредственно в стране» [5]. Это заявление многократно цитировали во многих средствах массовой информации, имея в виду, что решение ратифицировать Протокол № 14 относится не столько к намерению реформировать ЕСПЧ, сколько к намерению улучшить качество российского правосудия.

Конвенцию о защите прав человека и основных свобод часто называют «живым организмом» потому, что ее содержание постоянно развивается благодаря работе Европейского суда по правам человека по выявлению содержания положений Конвенции. Кроме того, существенным является тот факт, что текст Конвенции и механизмы контроля за ее соблюдением также постоянно совершенствуются. Последний из вступивших в силу Протокол №14 действует с 2010 года. Многие уже почувствовали на практике последствия изменений: это и уведомления судьи о не приемлемости жалобы в течение первого года после обращения, и ускорившаяся коммуникация, и возможность рассмотрение дела по существу тремя судьями. Однако реформы откровенно запаздывают и сегодня перед Судом стоят уже другие проблемы, для решения которых принятие Протокола №14 уже недостаточно.

Знаменательным шагом в развитии системы деятельности Европейского Суда по правам человека стало проведение в апреле 2012 года Брайтонской конференции Совета Европы, в ходе которой были выработаны основные ориентиры развития механизмов Конвенции.

16 мая 2013 года Комитет Министров Совета Европы принял Протокол №15 к Конвенции [2]. В конце июня того же года Протокол был открыт для подписания и должен вступить в силу спустя три месяца после его ратификации всеми государствами-участниками Конвенции.

Основной причиной принятия нового Протокола является, конечно, перегруженность ЕСПЧ. Эта проблема в первую очередь состоит в том, что государства делают недостаточно для того, чтобы снижалось количество обращений. Протокол №15, являющийся результатом многочисленных встреч представителей государств-членов Совета Европы, предполагает следующие новшества:

- Преамбула Конвенции декларирует принцип субсидиарности и доктрину свободы усмотрения;

- срок обращения в ЕСПЧ после вынесения последнего решения национальным судом сокращен с шести месяцев до четырех;
- внесено изменение в критерии приемлемости, если «заявитель не понес значительного вреда»;
- исключается право сторон возражать против передачи дела в Большую Палату ЕСПЧ.

Наиболее существенные последствия влекут положения Протокола №15, которые касаются срока обращения в ЕСПЧ. Это изменение, безусловно, усложнило подачу приемлемой жалобы в ЕСПЧ. При этом Суд существенно ужесточил правила оформления жалоб: не допускается пропуск, какого бы то ни было пункта формуляра; обязательно приложение краткого изложения жалобы, если она превышает 10 страниц. Если ранее на такие упущения заявителей и их представителей Секретариат ЕСПЧ чаще всего закрывал глаза, то сегодня несоблюдение таких требований Регламента ЕСПЧ может стать основанием для признания жалобы неприемлемой.

Конечно, сокращение срока подачи жалобы до четырех месяцев не уменьшает поток жалоб из Российской Федерации, но в ситуации, когда даже «правило шести месяцев» вызывает существенные затруднения у заявителей и становится препятствием для признания жалоб граждан приемлемыми, возрастает количество жалоб, которые признаются неприемлемыми.

На фоне изменения срока обращения в ЕСПЧ остальные изменения кажутся менее радикальными. Создатели Протокола №15 внесли дополнения в Преамбулу, подчеркивая, что ЕСПЧ играет лишь субсидиарную роль, а государства имеют свободу усмотрения и в первую очередь должны защищать права человека в своих юрисдикциях. Собственно, это было известно и без указания в Преамбуле, также как известно без указания в статье 6 Конвенции, что право на справедливое судебное разбирательство включает в себя право на своевременное исполнение судебного решения. Очевидно, что от закрепления терминов «субсидиарность» и «свобода усмотрения», меньше жалоб в ЕСПЧ поступать не станет. Подготовительные документы к Протоколу позволяют нам сделать вывод о том, что «субсидиарность» и «свободу усмотрения» в данном случае нужно понимать как закрепление конвенционных гарантий в национальных системах.

Протокол предусматривает изменение и некоторых норм, которые были недавно внесены в Конвенцию предыдущим Протоколом №14. Речь идет о сформулированном в Протоколе 14 критерии приемлемости жалоб – заявитель должен понести значительный ущерб. Исключение составляли лишь случаи, когда ущерб может быть и незначительным, но национальные суды не рассмотрели дело. Протокол №15 отменяет это исключение.

Представляется важным исключение возможности сторон возражать против уступки юрисдикции в пользу Большой Палаты ЕСПЧ в случае, если дело, находящееся на рассмотрении Палаты, затрагивает серьезный вопрос, касающийся толкования положений Конвенции или Протоколов к ней, или если решение вопроса может войти в противоречие с ранее вынесенным ЕСПЧ постановлением. Такое изменение исключает возможность возникновения препятствия для работы Суда. Если Палата ЕСПЧ решила, что такое-то дело затрагивает

серьезный вопрос толкования Конвенции и для его решения требуется внимание не 7, а 17 судей, то от мнения сторон не должен зависеть этот вопрос. Внесение данного положения представляется оправданным и логичным, ведь предметом спора становится - уже не просто спор сторон, а общий вопрос толкования Конвенции. Государство и его граждане, признавая юрисдикцию ЕСПЧ, признают ее и в области толкования Конвенции, и в принятии решения о выборе юрисдикции Палаты или Большой Палаты.

За время, прошедшее с 24 июня 2013 г., дня открытия для подписания и ратификации Протокола N 15 к Европейской Конвенции, его подписали 43 государства из 47, а ратифицировало - 32. Российская Федерация подписала Протокол N 15 19 сентября 2016 года. Протокол вступит в силу после его ратификации всеми государствами-членами, что требует, безусловно, определенного времени для адаптации государствами его положений к своим правовым системам.

Следующим шагом в эволюции механизмов контроля и защиты принципов Конвенции стало расширение функций Европейского Суда по правам человека. 28 июня 2013 года Парламентская ассамблея Совета Европы дала положительное Заключение на представленный ей текст Протокола № 16, а 10 июля 2013 года Комитет Министров Совета Европы одобрил Протокол № 16 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод и открыл его для подписания 02 октября 2013 года [3]. Собственно говоря, Протокол № 16 к Конвенции вводит одно, но очень существенное новшество: на его основании высшие суды и трибуналы государств — членов Совета Европы смогут запрашивать у Европейского Суда по правам человека консультативные заключения по вопросам интерпретации и применения прав, гарантированных Конвенцией и Протоколами к ней, в контексте дел, рассматриваемых указанными судами и трибуналами на национальном уровне.

При этом запросы национальных судов в Европейский Суд по правам человека могут направляться на своих национальных языках, что значительно расширяет доступ национальных судов к взаимодействию с ЕСПЧ. Однако, с другой стороны, расширение функций Суда создаст для него дополнительную нагрузку, особенно учитывая требование мотивировать все решения об отказе в удовлетворении запросов. Предполагается также, что перевод консультативного заключения на язык судопроизводства соответствующего государства тоже станет обязанностью Суда.

Рассмотрением консультативных запросов должна будет заниматься Большая Палата ЕСПЧ. При отсутствии требования состязательности в производстве по подготовке консультативных заключений по решению Председателя ЕСПЧ любое лицо может получить право высказать свое письменное мнение и принять участие в заседании. Предполагается, что в Регламенте ЕСПЧ будет предусмотрено приглашение сторон разбирательства по делу на национальном уровне к участию в процедуре подготовки консультативного заключения. Несмотря на то, что консультативные заключения Европейского Суда по правам человека не будут иметь обязательной силы, они станут частью практики самого ЕСПЧ, на которую он будет ориентироваться, в том числе при рассмотрении жалоб. Наконец, процедура подготовки консультативных заключений будет яв-

ляться приоритетной (по отношению к рассмотрению жалоб, во всяком случае, подавляющего большинства жалоб), т.к. разбирательство по делу на национальном уровне может быть приостановлено в ожидании консультативного заключения ЕСПЧ.

За три года, прошедшие с момента открытия Протокола №16 к подписанию, его подписали 16 государств, а ратифицировали всего 6 (Албания, Грузия, Литва, Сан-Марино, Словения, Финляндия). При этом, как указано в самом документе, он вступает в силу после поступления 10 ратификационных грамот, что даст возможность ратифицировавшим государствам использовать процедуру обращения за консультативными решениями, не дожидаясь одобрения остальных государств-участников. Российская Федерация пока не выразила своего решения по участию в данном протоколе.

Признав за своими гражданами право на обращение в межгосударственные органы в поиске справедливости, государства обязаны обеспечить, чтобы данное право не осталось иллюзорным, а было эффективным [6]. Реформирование контрольного механизма защиты прав человека в рамках Совета Европы представляет собой встречное движение национальных правовых систем, включая их судебные системы, и самого Европейского Суда по правам человека. Такое совместное стремление должно привести к гармонизации правовых стандартов, правоприменительной и судебной практики и на внутригосударственном, и международном уровнях.

Список использованных источников:

1. Протокол № 14 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод / [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL: www.espch.ru/content/view/135/37/ (дата обращения 28.09.2016)
2. Протокол № 15 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод / [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/213.htm> (дата обращения 28.09.2016)
3. Протокол № 16 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод / [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/214.htm> (дата обращения 28.09.2016)
4. Бурков А., Дегтярев К. Реформа Европейского суда по правам человека: Que Vadis? // Конституционализм и права человека. 2013. – №2. – С.90-97.
5. Бурков А. Ратификация Протокола 14 к Конвенции о защите прав человека / [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL: <http://www.eu-russiacentre.org/our-publications/column/ratification-protocol-14-convention-human-rights-forced-measure-decision-reform-european-court-human-rights.html> (дата обращения 28.09.2016).
6. Султанов А.Р. Европейские стандарты, уроки истории и правоприменительная практика. М., 2012. 335 с.
7. Эрдадь Ю., Бакирчи Х. Статья 3 Европейской Конвенции о правах человека: руководство по практическому применению / [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL: <http://www.refworld.org.ru/pdfid/524c14c14.pdf> (дата обращения 28.09.2016).